Deutscher Bundestag **Drucksache 19/13617**

19. Wahlperiode 26.09.2019

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates
– Drucksache 19/8581 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes (Studien- und Prüfungszeit im Studiengang „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung“)

A. Problem

Die tatsächliche Studiendauer einschließlich der Prüfungszeit im Studiengang „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung“ ist nach der Reform 2002/2003 (Gesetz zur Reform der Juristenausbildung vom 11. Juli 2002, BGBl. I S. 2592 f.) von 9,6 Semestern (2006, damals noch „Abschluss Staatsexamen“) auf 11,3 Semester (2016) angestiegen. Als Gründe für den Anstieg werden insbesondere die Einführung der universitären Schwerpunktbereichsprüfung und die Erweiterung des Studiums um Schlüssel- und Fremdsprachenqualifikationen angesehen. Im Zuge der Reform 2002/2003 bestand die Erwartung, dass die Einführung der universitären Schwerpunktbereichsprüfung und die Erweiterung des Studienumfangs nicht mehr als ein weiteres Semester Studienzeit erfordern würden. Dementsprechend wurde die Studiendauer gemäß § 5a Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 1 Deutsches Richtergesetz auf vier Jahre erhöht und die Dauer für Studium und Prüfungszeitraum insgesamt gemäß § 5d Absatz 2 Satz 1 DRiG auf viereinhalb Jahre angepasst. Nach Ansicht des Initianten zeige jedoch die tatsächliche durchschnittliche Verlängerung der Studienzeiten, dass sich diese Prognose als zu niedrig erwiesen habe. Auch im Vergleich mit Masterstudiengängen sei der für Studium und Prüfungen im Studiengang „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung“ veranschlagte Zeitraum von viereinhalb Jahren (zu) knapp bemessen.

Die Festlegung der Studien- und Prüfungsdauer habe unmittelbare Auswirkungen auf die Förderung der Studierenden nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und damit mittelbare Auswirkungen auf die Erfolgschancen der auf staatliche finanzielle Hilfe angewiesenen Studierenden.

Vor diesem Hintergrund sieht der Gesetzentwurf eine Erhöhung der Studien- und Prüfungszeit für den Studiengang „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung“ auf fünf Jahre vor. Dieser Zeitraum könne dann auch als Regelstudienzeit

zugrunde gelegt werden. Damit solle den durch die Reform 2002/2003 vorgenommenen Änderungen und tatsächlichen Anforderungen des Studiengangs angemessen Rechnung getragen werden.

B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung. Die Änderungen betreffen die Überschrift der Gesetzesnovelle sowie Aspekte der Rechtsförmlichkeit.

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD.

C. Alternativen

Der Initiant vertritt die Auffassung, dass es weder realistisch noch wünschenswert sei, die Inhalte des Studiums so zu beschneiden, dass Studium und Prüfungen in der Regel in viereinhalb Jahren abgeschlossen werden könnten. Dies würde dazu führen, dass im Regelfall das rechtwissenschaftliche Studienziel nicht mehr erreicht und die fachliche Eignung für den Eintritt in den juristischen Vorbereitungsdienst nicht mehr erworben werden würde.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/8581 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. Die Überschrift des Gesetzes wird wie folgt gefasst:

   „Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes“.

2. Artikel 1 wird wie folgt gefasst:

   ‚Artikel 1

   Das Deutsche Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (BGBl. I S. 173), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 8. Juni 2017 (BGBl. I S. 1570) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

   1. In § 5a Absatz 1 Satz 1 wird das Wort „vier“ durch das Wort „viereinhalb“ ersetzt.
   2. In § 5d Absatz 2 Satz 1 wird das Wort „viereinhalb“ durch das Wort „fünf“ ersetzt.‘

Berlin, den 25. September 2019

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Stephan Brandner
Vorsitzender

Dr. Patrick Sensburg
Berichterstatter

Esther Dilcher
Berichterstatterin

Jens Maier
Berichterstatter

Katrin Helling-Plahr
Berichterstatterin

Niema Movassat
Berichterstatter

Katja Keul
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Dr. Patrick Sensburg, Esther Dilcher, Jens Maier, Katrin Helling-Plahr, Niema Movassat und Katja Keul

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlage auf **Drucksache 19/8581** in seiner 107. Sitzung am 27. Juni 2019 beraten und an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Inneres und Heimat sowie den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat die Vorlage auf Drucksache 19/8581 in seiner 65. Sitzung am 25. September 2019 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD die Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung des Änderungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD wurde mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD angenommen. Der Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP abgelehnt.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat die Vorlage auf Drucksache 19/8581 in seiner 31. Sitzung am 25. September 2019 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD die Annahme mit Änderungen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat die Vorlage auf Drucksache 19/8581 in seiner 59. Sitzung am 25. September 2019 beraten und den Antrag der Fraktion der AfD, zu der Vorlage eine öffentliche Anhörung durchzuführen, mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD abgelehnt. Der Ausschuss empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD die Annahme des Gesetzentwurfs in der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung. Die Änderungen beruhen auf einem Änderungsantrag, den die Fraktionen der CDU/CSU und SPD in den Ausschuss eingebracht haben und der mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD angenommen wurde.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat folgenden Änderungsantrag zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 19/8581 in den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz eingebracht:

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/8581 in der Fassung des Änderungsantrages der Fraktionen der CDU/CSU und SPD mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert, anzunehmen:

1. Der Gesetzestitel wird wie folgt gefasst:

*‚Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes (Studien- und Prüfungszeit im Studiengang „Rechtswissenschaft mit Abschluss erste Prüfung, **Fortbildung von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten**)“ ‘*

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

2. In Artikel 1 werden nach Ziffer 2. folgende Ziffern 3. und 4. angefügt:

‚3. Nach § 43 wird folgender § 43a eingefügt:

„§ 43a Fortbildung

(1) Richterinnen und Richter haben das Recht und die Pflicht, sich zur Erhaltung und Fortentwicklung ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten fortzubilden.

(2) Die Dienstherren haben die dienstliche Fortbildung durch geeignete Maßnahmen zu unterstützen, insbesondere durch die Kostenfreiheit der Fortbildung für Richterinnen und Richter sowie Sicherstellung angemessener Fortbildungsangebote. Dabei ist der richterlichen Unabhängigkeit und den Besonderheiten des Richterverhältnisses Rechnung zu tragen.“

4. § 122 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Auf die Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sind § 41, § 43a Absatz 1 und § 43a Absatz 2 Satz 1 entsprechend anzuwenden.“‘

Begründung

1. Recht und Pflicht zur Fortbildung[1] gehören zu den zentralen Voraussetzungen des Richterdienstverhältnisses. Der Befähigungserwerb lässt sich nicht auf eine einmalige Ausbildungsphase (Studium und Vorbereitungsdienst) beschränken, sondern muss Erhalt und Fortentwicklung der Qualifikation umfassen, insbesondere in Bereichen die nicht oder allenfalls am Rande Gegenstand der Ausbildungsphase sein können. Recht und Pflicht zur Fortbildung sind deshalb wie die Ausbildungsphase ein notwendiges Element der statusprägenden wesentlichen Rechte und Pflichten des Richterdienstverhältnisses. Fortbildung ist keine berufliche Nebensächlichkeit, die in das Belieben der Einzelnen gestellt werden kann. Ohne Gewährleistung und Erhalt von Qualität, ohne Fortentwicklung von Kenntnissen und Fähigkeiten, ohne jeweils aktuellen Kenntnis-und Informationsstand der Richterschaft ist rechtsstaatliche Rechtsgewährung, ist effektive Rechtspflege nicht möglich. Das Recht auf Fortbildung umfasst deshalb den Anspruch auf kostenfreie Fortbildungsangebote und erfordert Unterstützung durch geeignete Maßnahmen der Dienstherrn, insbesondere geeignete Fortbildungsangebote in bedarfsgerechtem Umfang.

2. Die nur in 4 Ländern bestehenden (und in einem Land geplanten[2]) Fortbildungsregelungen in Landesrichtergesetzen[3]

§ 13 NW-Landesrichter-und Staatsanwältegesetz

„[1]Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sind verpflichtet, sich fortzubilden. [2]Die dienstliche Fortbildung ist vom Dienstherrn durch geeignete Maßnahmen zu fördern.“

Art. 6 des Bayerischen Richter- und Staatsanwaltsgesetzes

„[1]Richter und Richterinnen, Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie Landesanwälte und Landesanwältinnen sind verpflichtet, sich zur Erhaltung und Fortentwicklung ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten fortzubilden. [2]Die dienstliche Fortbildung, einschließlich der Bedeutung der ethischen und sozialen Grundlagen des Rechts für die berufliche Praxis, wird von den Dienstvorgesetzten und der obersten Dienstbehörde gefördert.“

§ 7 Landesrichtergesetz Sachsen-Anhalt

„[1]Der Richter ist verpflichtet, sich fortzubilden. [2]Die dienstliche Fortbildung ist vom Dienstherrn durch geeignete Maßnahmen zu fördern.“

sowie sachgleich in

§ 8a Landesrichter- und Staatsanwaltsgesetz Baden-Württemberg

---

[1] Der Begriff Fortbildung ist weit zu verstehen, umfasst allgemeine wie funktionsspezifische Richterdienst-bezogenen Erhalt sowie Vertiefung und Erweiterung der in der Ausbildungsphase erworbenen Qualifikationen (Kenntnisse und Fähigkeiten).

[2] Entwurf eines § 3b Hamburgisches Richtergesetz („Richter sind verpflichtet, sich zur Erhaltung und Fortentwicklung ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten fortzubilden. Die dienstliche Fortbildung ist vom Dienstherrn durch geeignete Maßnahmen zu fördern“) Bürgerschaftsdrucksache 21/17853 v. 23.07.2019.

[3] In den Landesrichtergesetzen ansonsten Fortbildung nur Gegenstand von Mitwirkungsbefugnissen der Richter-/Präsidialräte (symptomatisch: Wenn Bewerberzahl größer als die Fortbildungsmöglichkeiten Entscheidung über die Auswahl, z.B. § 16 Abs. 2 Nr. 3 MV RichterG, § 52 Abs. 1 Nr. 6 RP-RichterG).

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

„Die Richter sind verpflichtet, sich fortzubilden. Die dienstliche Fortbildung ist vom Dienstherrn durch geeignete Maßnahmen zu fördern."

werden der Verbindung von Recht und Pflicht zur Fortbildung einerseits, nötiger Förderung (bedarfsgerechte Angebote und Kostenfreiheit) und ihrem Zusammenhang mit Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit andererseits nicht zureichend gerecht.

Diese Defizite sprechen rechtspolitisch klar für die vorgeschlagene Regelung im DRiG. Auch die Vereinbarung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und -chefs der Länder vom 31. Januar 2019 (Pakt für den Rechtsstaat), die lautet: „Bund und Länder sind sich einig, dass alle in der und für die Justiz arbeitenden Personen weitere Möglichkeiten zur Fortbildung eröffnet werden sollen", spricht dafür, dass der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz durch den neuen § 43a DRiG sowie dem unterschiedlichen Status Rechnung tragender Erstreckung auf die Staatsanwaltschaft (durch entsprechende Ergänzung von § 122 Abs. 3 DRiG) Gebrauch macht. Damit wäre zugleich eine belastbare Grundlage für die notwendige deutliche Verstärkung der Fortbildungsangebote und ihrer Finanzierung einschließlich der Finanzierung der Deutschen Richterakademie auf Bundes[4]- wie auf Länderseite gegeben. Die Stellungnahmen der Sachverständigen für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drs. 19/8568 haben sich ganz überwiegend für Fortbildungsrecht und -pflicht für Richterinnen und Richter ausgesprochen[5].

3. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt für Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Bundesdienst[6] aus Art. 98 Abs. 1, 73 Abs. 1 Nr. 8 GG, für solche im Landesdienst aus Art. 98 Abs. 3 i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG. Letztgenannte Gesetzgebungskompetenz des Bundes erstreckt sich auf „Statusrechte und -pflichten der Beamten (…) und Richter in den Ländern mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung". Bundesgesetze auf dieser Grundlage bedürfen nach Art. 74 Abs. 2 GG der Zustimmung des Bundesrates. Sie unterfallen nicht der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG, sondern gehören zu der sog. Vorranggesetzgebung des Bundes. Was unter „Statusrechte und -pflichten" zu verstehen ist, wird in Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG selbst nur insoweit näher bestimmt, als Laufbahnen, Besoldung und Versorgung (für die Landes- und Kommunalbediensteten und Landesrichter) nicht darunter fallen, also ausschließliche Landeskompetenz sind.

3.1 Einen, nicht abschließenden[7], Hinweis auf das, was mit „Statusrechte und -pflichten" gemeint ist, gibt die Gesetzesbegründung (BT-Drs. 16/813, S. 14, Hervorhebungen nur hier):

„Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich erfasst nur die Statusrechte und -pflichten. Diese sind in der Koalitionsvereinbarung vom 18. November 2005, Anlage 2, Rn. 33, wie folgt formuliert (angepasst im Hinblick auf die Dienstverhältnisse der Landesrichter):

„Statusrechte und -pflichten" sind:

*– Wesen, **Voraussetzungen**, Rechtsform der Begründung, Arten, Dauer sowie Nichtigkeits- und Rücknahmegründe des **Dienstverhältnisses**,*

– Abordnungen und Versetzungen der Beamten zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern oder entsprechende Veränderungen des Richterdienstverhältnisses,

---

[4] *Beim Bund über die Berufung auf eine „ungeschriebene Verwaltungs-und Finanzierungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache und aus dem Sachzusammenhang" (vgl. BT-Drs. 19/5500, S. 190 sub 9.3 zum Finanzierungsanteil des Bundes an der Deutschen Richterakademie) hinaus.*

[5] *https://www.bundestag.de/ausschuesse/a06_Recht/anhoerungen/stellungnahmen-656380.*

[6] *Nach § 46 DRiG gelten für die Richter und Richterinnen im Bundesdienst – soweit das DRiG nichts anderes bestimmt – die Vorschriften für Bundesbeamte entsprechend. § 61 Abs. 2 des Bundesbeamtengesetzes (BBG) bestimmt seit 2009, „Beamtinnen und Beamte sind verpflichtet, an Maßnahmen der dienstlichen Qualifizierung zur Erhaltung oder Fortentwicklung ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten teilzunehmen". Diese Verpflichtung ist im Hinblick auf den Richterstatus und die richterliche Unabhängigkeit (§ 25 DRiG, Art. 97 Abs. 1 GG) so nicht anwendbar.*

[7] *Herrschende Meinung vgl. Pieroth in Jarass/Pieroth, GG (15.Aufl.2018) Art. 74 Rn. 74 m.w.Nw., Sachs/Degenhart, GG (8. Aufl. 2018) Art. 74 Rn. 114 a.E. – richtig ist das auch deshalb,*

- *weil die Aufzählung in der Gesetzesbegründung lediglich Zitat aus einer politischen Vereinbarung (Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU/SPD) ist und man nicht recht ersehen kann, ob und inwieweit der Gesetzgeber sich das zu Eigen gemacht hat, aber jedenfalls die Formulierung „wesentliche Rechte" klar Entwicklungs-/Änderungsfähigkeit anzeigt,*
- *weil es sich bei dem Begriff „Statusrechte und -pflichten" um einen normalen (hier: im Rahmen von Art. 33 Abs. 5 GG) interpretations- und entwicklungsfähigen Verfassungsbegriff handelt wie sich insbesondere auch aus dem unter 3.2. zur Fortentwicklungsklausel des Art. 33 Abs. 5 GG dargestellten systematischen Zusammenhang ergibt.*

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

– *Voraussetzungen und Formen der Beendigung des Dienstverhältnisses (vor allem Tod, Entlassung, Verlust der Beamten- und Richterrechte, Entfernung aus dem Dienst nach dem Disziplinarrecht),*

– ***statusprägende Pflichten** und Folgen der Nichterfüllung,*

– ***wesentliche Rechte**,*

– *Bestimmung der Dienstherrenfähigkeit,*

– *Spannungs- und Verteidigungsfall und*

– *Verwendungen im Ausland.*

*Diese bundeseinheitlichen Statusregelungen dienen insbesondere der **Sicherung der länderübergreifenden Mobilität der Bediensteten**. Nicht erfasst sind Regelungsbereiche, die bereits bisher in der Kompetenz der Länder liegen und auch nicht lediglich statusberührende dienstrechtliche Gebiete oder aus dem Beamten- oder Richterdienstverhältnis abgeleitete Rechte."*

*3.2 Der Begriff der „Statusrechte und -pflichten" ist nicht identisch mit dem Beamtenverfassungsrecht, umfasst aber Teilelemente des (soweit die richterliche Unabhängigkeit, Art. 97 Abs. 1 GG, nicht entgegensteht) auch für das Richterdienstverhältnis geltenden Beamtenverfassungsrechts des Art. 33 Abs. 5 GG („hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums"). Das Beamtenverfassungsrecht ist zwar eine für Bund und Länder verbindliche einheitliche Rechtsgrundlage und trägt insoweit zur Rechtseinheit bei, verändert aber nichts an der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern. Aus Art. 33 Abs. 5 GG ergibt sich gleichwohl ein Hinweis für den Inhalt bzw. das Verständnis des Kompetenzbegriffes „Statusrechte und -pflichten". Denn das Recht des öffentlichen Dienstes ist nach Art. 33 Abs. 5 GG nicht nur unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln, sondern auch „fortzuentwickeln". Mit dieser Ergänzung wird laut Gesetzesbegründung **„die Notwendigkeit einer Modernisierung und Anpassung des öffentlichen Dienstrechts an sich ändernde Rahmenbedingungen hervorgehoben. Sie soll Gesetzgebung und Rechtsprechung die Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstrechts erleichtern"** (BT-Drs. 16/813, S. 10). Der Bundesgesetzgeber, der das Recht des öffentlichen Dienstes regelt und fortentwickelt, ist danach nicht gehindert, vorgefundene Statusrechte und -pflichten gleichermaßen fortzuentwickeln, sie ggf. zu ändern und zu erweitern[8].*

3.3. Das BMJV hat 2018 in einer Stellungnahme gegenüber dem Bundesrechnungshof – es ging um den aus BRH-Sicht zu hohen Anteil des Bundes an der Finanzierung der Deutschen Richterakademie – ausgeführt (zitiert nach der Zusammenfassung des BRH[9], Hervorhebungen nur hier):

*„Der Bund habe auch für die Richterinnen und Richter im Landesdienst eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. **Sie umfasse allgemeine Regelungen zur Rechtsstellung der Richterschaft sowie deren Aus- und Weiterbildung.** Zwar stehe die Mehrheit der Richterinnen und Richter sowie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Landesdienst. Diese würden aber als Teil der im Grundgesetz verankerten Dritten Gewalt tätig, für die der Bund eine Mitverantwortung trage. Der Bund sei für die Qualität der Justiz insgesamt verantwortlich. Die Richterweiterbildung sei Teil der Rechtsprechung, die nicht nach Bundes- und Landesgerichtsbarkeit aufgeteilt werden könne. Der Bund sei für die Gesetzgebung sowie die Rechtspflege in letzter Instanz zuständig. Bei der Justiz komme überwiegend Bundesrecht zur Anwendung. Es liege im Bundesinteresse, dass das Recht durch qualifizierte Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bundeseinheitlich angewandt und ausgelegt werde. Da die juristische Ausbildung im Bundesgebiet nach den gleichen Prinzipien erfolge, solle auch bei der Weiterbildung ein Mindestmaß an Einheitlichkeit gewahrt bleiben.*

Das BMJV, die obersten Gerichtshöfe des Bundes und der Generalbundesanwalt rekrutierten ihr Stammpersonal im richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Bereich nahezu ausschließlich aus der Landesjustiz. Der Bund sei auf eine qualifizierte Weiterbildung der Landesbediensteten angewiesen, um gutes Personal rekrutieren zu können.

(….) Er (Anm.: der Bund) sei auch darauf angewiesen, dass die Länder Personal zu ihm abordneten. (…..)."

---

[8] *Degenhart/Sachs (Fn.7). Wobei die Möglichkeit einer zeitgemäßen Weiterentwicklung des Dienstrechts auch zuvor nach der Rechtsprechung des BVerfG anerkannt war (etwa: BVerfGE 121, 205 Rn.69).*

[9] *Bemerkungen 2018 des Bundesrechnungshofes zur Haushalts-und Wirtschaftsführung des Bundes, BT-Drs. 19/5500 – Bemerkung 9 – S. 190 (192/193, sub 9.3, erster, zweiter und sechster Spiegelpunkt).*

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

3.4 2006 hatte die Bundesregierung als Teil ihres Entwurfes eines Zweiten Justizmodernisierungsgesetzes mit einem neuen § 43a DRiG eine Fortbildungsregelung vorgeschlagen („Der Richter ist verpflichtet, sich fortzubilden“)[10]. Die Begründung lautete[11]:

„Die ausdrückliche Aufnahme einer Fortbildungspflicht in den Ersten Teil des Deutschen Richtergesetzes unterstreicht den Stellenwert, den die Fortbildung der Richterinnen und Richter einnimmt. Die Regelung gilt für Bundes- und Landesrichter gleichermaßen. Während bislang die Fortbildungspflicht nur aus der Verweisung auf die beamtenrechtlichen Laufbahnvorschriften des Bundes und der Länder hergeleitet wurde, erfolgt nun eine ausdrückliche Regelung an zentraler Stelle. Damit kommt zum Ausdruck, dass der richterlichen Fortbildung bei der Sicherung hohen Qualitätsstandards der Rechtsprechung eine herausragende Bedeutung zukommt.“

Die Begründung der Gesetzgebungskompetenz[12] dafür war aber ersichtlich noch ohne Berücksichtigung der seit 1. September 2006 durch die Föderalismusreform I veränderten Kompetenzlage (siehe oben zu 3.1 und 3.2) verfasst worden und überholt. Deshalb lehnte der Bundesrat in seiner Stellungnahme diese Regelung mit bloßem Verweis auf die Neuregelung wie folgt ab[13]:

„Im Hinblick auf die mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (….) vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) verbundene Beschränkung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des Richterrechts auf die Statusrechte und -pflichten der Richter in den Ländern (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG – neu) entfällt eine etwaige Bundeskompetenz für die Fortbildungspflicht der Landesrichter. Eine derartige Regelung ist daher auf Bundesrichter zu beschränken. (….)“

Eine nähere Begründung in der Sache gab es nicht. Die Bundesregierung hatte diese Position in ihrer Gegenäußerung übernommen, ebenso die Koalition in entsprechendem Änderungsantrag, der wie folgt erläutert wurde (Hervorhebung nur hier)[14]:

*„Artikel 4 enthielt eine Fortbildungsverpflichtung für Richter im Bundes- und Landesdienst. Die Regelung sollte im Ersten Teil des Deutschen Richtergesetzes „Richteramt in Bund und Ländern“ und dort im Fünften Abschnitt „Besondere Pflichten des Richters“ ihren Platz finden. Die Föderalismusreform hat zum 1. September 2006 die bisherige Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes in Art. 98 Abs. 3 Satz 2 GG zur Regelung der Rechtsstellung der Richter in den Ländern aufgehoben. Gleichzeitig wurde in Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG eine Kompetenzvorschrift eingefügt: Die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes erstreckt sich auf die Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung. **Da Regelungen zur Fortbildung nicht zu den Statusrechten und -pflichten gehören, für die der Bund nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz besitzt**, könnte sich nach Inkrafttreten der Föderalismusreform eine bundesgesetzliche Regelung zur Fortbildungspflicht nur auf Richter im Bundesdienst beziehen; auf eine solche Regelung allein für Bundesrichter soll verzichtet werden.“*

Dass Regelungen zur Fortbildung nicht zu den Statusrechten und -pflichten gehörten, blieb damals allerdings bloße Behauptung, eine Begründung in der Sache fehlt. Das mag mit allseitiger Übereinstimmung und der damaligen Neuheit der Kompetenzänderung (und der Nichtberücksichtigung der damals ebenfalls neuen Fortentwicklungsklausel in Art. 33 Abs. 5 GG) und/oder damit zu erklären sein, dass angesichts der sehr umfangreichen anderen Gegenstände des damaligen Zweiten Justizmodernisierungsgesetzes eine Vertiefung oder gar Auseinandersetzung mit der Auffassung des Bundesrates in diesem Einzelpunkt nicht ratsam erschien. Näher beraten wurde die Fortbildungspflicht jedenfalls nicht; lediglich der Deutsche Richterbund hatte das Thema in seiner Stellungnahme zur Anhörung behandelt.

3.5 Rechtsgewährungsanspruch der Bevölkerung und wegen ihrer Bedeutung für die Sicherung der länderübergreifenden bundesweiten Mobilität der Richterschaft - einem ausdrücklichem Regelungsziel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG – keine den Ländern überantwortete lediglich statusberührende, aus dem Richterdienstverhältnis abgeleitete dienstrechtliche Gebiete und Rechte wie etwa Beihilferegelungen oder Reise-und Umzugskostenvorschriften. Die grundsätzliche bundesrechtliche Vorgabe des Rechtes und der Pflicht zur Fortbildung für die Richterschaft

[10] *BT-Drs 16/3038, Art. 4.*
[11] *BT-Drs 16/3038, S. 27.*
[12] *BT-Drs 16/3038, S. 29.*
[13] *BT-Drs 16/3038, S. 70.*
[14] *BT-Drs 16/3640, S. 48 reSp/49liSp.*

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

in den Ländern ist deshalb auch kein Widerspruch zu dem Gesamtziel der Kompetenzneuzuordnung durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG, die Länder in ihrer Organisations-und Personalhoheit zu stärken (vgl. BT-Drs. 16/813, S. 8). Das gilt für die Staatsanwaltschaft in den Ländern entsprechend.

4. Kosten

Im Einzelnen noch nicht zu quantifizierende Mehrkosten für Bund und Länder bei bedarfsgerechtem Fortbildungsangebot, die über die bisherige hälftige Finanzierung der Deutschen Richterakademie hinausgehen und auch die Entwicklung und laufende Aktualisierung von E-Learning-Einheiten umfassen sollten. Durch E-Learning lassen sich auf Dauer die Kosten der Fortbildungsangebote aber begrenzen. Kooperation mit der Fortbildung für die Rechtsanwaltschaft und Sachverständige sollten angestrebt, gegenseitige Beteiligungen sollten ermöglicht werden.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat diesen Änderungsantrag in seiner 59. Sitzung am 25. September 2019 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE. abgelehnt.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** teilte mit, dass der Gesetzentwurf mit der Verlängerung der Regelstudienzeit, insbesondere mit Blick auf die BAföG-Förderungshöchstdauer, ein berechtigtes Anliegen verfolge. Der Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sehe vor, den Gesetzentwurf um das Thema der Schaffung eines Rechts bzw. einer Pflicht zur Fortbildung für die Richterschaft zu ergänzen. Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz werde zwar noch eine öffentliche Anhörung zu dieser Thematik durchführen, sodass auch eine Vertagung der Beschlussfassung in Betracht komme. Die Annahme des Änderungsantrages zum jetzigen Zeitpunkt hätte jedoch den Vorteil, dass in den derzeit stattfindenden Haushaltsberatungen noch entsprechende Mittel für die Deutsche Richterakademie vorgesehen werden könnten.

Die **Fraktion der SPD** griff den Hinweis auf die noch am selben Tag stattfindende öffentliche Anhörung zu dem Themenbereich auf und betonte, dass vor der Durchführung der Anhörung nicht über die Frage der Schaffung eines Rechts bzw. einer Pflicht zur Fortbildung für die Richterschaft beschlossen werden sollte.

Die **Fraktion DIE LINKE.** erklärte, dass sie das Anliegen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN teile. Es sei zwar nicht davon auszugehen, dass die öffentliche Anhörung zu gänzlich neuen Erkenntnissen zu der vorliegenden Frage kommen werde, jedoch sei vor einer entsprechenden Beschlussfassung diese abzuwarten. Neben der Bereitstellung der erforderlichen Mittel für die Deutsche Richterakademie durch den Bund müssten auch die Bundesländer landesintern das Thema Fortbildung der Richterschaft mit mehr Nachdruck betreiben.

Auch die **Fraktion der FDP** befürwortete grundsätzlich das Anliegen des Änderungsantrages der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Sie sehe jedoch keinen systematischen Zusammenhang zwischen dem Änderungsantrag und dem Gesetzentwurf. Außerdem wolle sie die Frage, inwieweit eine Fortbildungspflicht mit der richterlichen Unabhängigkeit vereinbar sei, insbesondere noch im Rahmen der öffentlichen Anhörung erörtern, bevor sie über die Einführung einer entsprechenden Pflicht beschließe.

Die **Fraktion der CDU/CSU** hob hervor, dass der Gesetzentwurf einen abgegrenzten Sachverhalt betreffe und im Interesse der betroffenen Studierenden nun zügig beschlossen werden solle. Es stelle sich in der Tat die Frage nach dem Zusammenhang zwischen dem Gesetzentwurf und dem Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Unabhängig davon sei es auf jeden Fall ratsam, zunächst im Rahmen der öffentlichen Anhörung den Bedarf für die Schaffung eines Fortbildungsrechts bzw. einer entsprechenden Pflicht der Richterschaft zu klären.

IV. Zur Begründung der Beschlussempfehlung

Im Folgenden werden lediglich die vom Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz empfohlenen Änderungen gegenüber der ursprünglichen Fassung des Gesetzentwurfs erläutert. Soweit der Ausschuss die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfs empfiehlt, wird auf die jeweilige Begründung in Drucksache 19/8581 verwiesen.

Zu Nummer 1

Da es sich um die fünfte Änderung des Deutschen Richtergesetzes handelt, sollte sich dies auch in der Überschrift der Gesetzesnovelle widerspiegeln.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu Nummer 2

Bei den Änderungen in Artikel 1 handelt es sich lediglich um rechtsförmliche Änderungen.

Berlin, den 25. September 2019

Dr. Patrick Sensburg
Berichterstatter

Esther Dilcher
Berichterstatterin

Jens Maier
Berichterstatter

Katrin Helling-Plahr
Berichterstatterin

Niema Movassat
Berichterstatter

Katja Keul
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.